

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/37395>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Gaat het EU-recht boven de Franse grondwet?

Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann

Conseil constitutionnel 19 november 2004, nr. 2004-505 DC

Casus

Op 29 oktober 2004 heeft de Franse President het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa getekend, evenals de staatshoofden of regeringsleiders van de overige EU-landen dat deden. Op dezelfde dag legde de President het Verdrag ex artikel 54 van de Franse Constitutie voor aan de Conseil constitutionnel met de vraag of aan de ratificatie van het Verdrag een herziening van de Constitutie vooraf moet gaan. Een van de vragen die in deze casus rijzen is, of het EU-recht krachtens artikel I-6 van het Verdrag prevaleert boven de Franse Constitutie.

Overwegingen van de Conseil constitutionnel

Sur le principe de primauté du droit de l'Union européenne

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé 'Traité établissant une Constitution pour l'Europe', et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne;

10. Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité; qu'en effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les Etats membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne;

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution: 'La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences'; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international;

12. Considérant qu'aux termes de l'article I-1 du traité: 'Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mo-

de communautaire les compétences qu'ils lui attribuent'; qu'en vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres 'inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles'; qu'aux termes de l'article I-6: 'La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres'; qu'il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne;

13. Considérant que, si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution; que, dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution;

Noot

I Zoals bekend, kan het Koninkrijk der Nederlanden verdragen sluiten, die afwijken van de Grondwet. Een daaraan voorafgaande herziening van de Grondwet is niet vereist. Voldoende is dat het voorstel van wet tot goedkeuring van een van de Grondwet afwijkend verdrag door beide Kamers met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen (art. 91, derde lid, Gw). Dit constitutionele regime is een uitzondering in de lidstaten van de EU. Het binnen de EU gebruikelijke stelsel is dat, als een verdrag afwijkt van de nationale constitutie, deze eerst zo gewijzigd wordt, dat de afwijking wordt opgeheven of toegestaan. Vervolgens kan het verdrag worden geratificeerd.

Ook het Franse constitutionele recht hangt dit principe aan. Maar eerst moet er dan worden vastgesteld dat een verdrag afwijkt van (contrair is aan) de Franse Constitutie. Dit kan op twee wijzen geschieden: door voorlegging van het verdrag zelf aan de Conseil constitutionnel (art. 54 Const.) of door voorlegging van de goedkeuringswet aan de Conseil (art. 61 Const.). In casu volgde de President de weg van artikel 54 Const.

Interessant bij deze beide mogelijkheden is dat een verdrag of goedkeuringswet niet noodzakelijk aan de Conseil wordt voorgelegd. De in de artikelen 54 en 61 Const. genoemde ambtsdragers zijn daartoe bevoegd, niet verplicht. Dit betekent dat, als zij de Conseil niet adïeren, er geen uitspraak komt inzake een eventuele afwijking van de Constitution en het verdrag zonder voorafgaande grondwetsherziening kan worden geratificeerd. In Nederland doet zich iets vergelijkbaars voor: als de regering en de Kamers in het wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag niet tot uitdrukking brengen (zie art. 6, tweede lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen) dat een verdrag afwijkt van de Grondwet, kan het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag met een gewone meerderheid in beide Kamers worden aangenomen en vervolgens worden bekrachtigd, waarna ratificatie van het verdrag door de regering kan plaatsvinden.

2 Zoals gezegd, adieerde de Franse President in dit geval de Conseil constitutionnel. Deze kwam onder meer voor de vraag te staan of artikel I-6 van het Verdrag niet afwijkt van de Constitution, nu het in algemene termen stelt dat het recht van de EU gaat boven dat van de lidstaten. De Conseil ontwikkelt op dit punt een redenering die de letterlijke tekst van artikel I-6 ondergraaft, wat overigens te verwachten was. De redenering is kort, maar krachtig en, zoals gebruikelijk in Frankrijk, summier gemotiveerd.

Op de eerste plaats stelt de Conseil (terecht) dat het Verdrag een internationaal verdrag is, zoals het EG-verdrag en het EU-verdrag (overweging 9). Vervolgens overweegt de Conseil zonder veel omhaal van woorden dat de naam van het Verdrag zonder betekenis (sans incidence) is voor het bestaan van de Franse Constitution en voor haar plaats aan de top van de (Franse) interne rechtsorde (overweging 10). Waarom is dat zo? Het antwoord is van een verheugende eenvoud: krachtens artikel I-5 van het Verdrag respecteert de EU de nationale identiteit van de lidstaten, 'inherent aan hun fundamentele politieke en constitutionele structuren' (overweging 12). Wel, een van de kenmerken van die structuren is de plaats van de Constitution aan de top van de interne rechtsorde. Deze uitspraak van de Conseil sluit aan bij enige eerdere

uitspraken, te weten van 10 juni en 1 en 29 juli 2004. Daaruit blijkt dat de Conseil weliswaar de voorrang van het gemeenschapsrecht erkent op grond van artikel 88-1 van de Franse Constitution, maar dat dit niet opgaat voor 'dispositions spéciales contraires dans la Constitution'. Artikel I-6 speelde in deze uitspraken natuurlijk nog geen rol, maar de expliciete tekst ervan doet de Conseil in de onderhavige niet van mening veranderen.

De Conseil verwijst ook naar de verklaring, behorende bij artikel I-6 van het Verdrag. Volgens de Conseil houdt deze verklaring in dat artikel I-6 aan het principe van de voorrang geen andere betekenis geeft dan die welke voorheen reeds bestond (overweging 12). Die bestaande betekenis is volgens de jurisprudentie van de Conseil dat het EU-recht weliswaar voorrang heeft boven het nationale recht, maar niet boven de Franse Constitution. Ook de Conseil d'Etat en de Cour de cassation huldigen dit standpunt. Overigens parafraseert de Conseil de genoemde verklaring. Deze spreekt van *réflecte* (weerspiegelt). De Conseil maakt daarvan: '... que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne'. De vraag is of dit juist is, al was het maar, omdat artikel I-6 van het Verdrag het gehele EU-recht bestrijkt, terwijl de voorrang tot op heden alleen geldt voor het gemeenschapsrecht.

Dit alles moge volgens de Franse rechtspraak en de meerderheid van de doctrine zo zijn, de opvatting spoort niet met de jurisprudentie van het Luxemburgse Hof. Dit Hof heeft in arresten als Internationale Handelsgesellschaft van 17 december 1970, Simmenthal van 9 maart 1978, Commissie tegen Italië van 11 april 1978 en Kreil van 11 januari 2000 overwogen dat het EG-recht gaat boven *alle* nationale recht. Als het Hof deze lijn vasthoudt, zal het artikel I-6 en de daarbij gevoegde verklaring anders uitleggen dan de Conseil in deze uitspraak deed.

Zo zien wij (wederom) dat de (of een) nationale visie op een verdragsbepaling een andere kan zijn dan die van een inter- of supranationale rechter. Het blijft een gevecht om de uiteindelijke macht of bevoegdheid, ook al is dit in de praktijk van geringe betekenis.

Inmiddels is het Verdrag in de ijskast verdwenen. Te bezien is of het er nog levend uitkomt. ❀